

Santiago de Chile, agosto de 2020

Informe Final

“Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en facilitación del comercio”

Autor

Fabián Villaroel

Índice

1. Introducción.
2. Plan de Acción de Puerto Vallarta entre los países de la Alianza del Pacífico (AP) y del Mercosur.
3. Notificaciones hechas por los países de la AP y el Mercosur en el marco del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
4. Análisis de las disciplinas de facilitación del comercio contenidas en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.
5. Medidas de facilitación o restrictivas de comercio dictadas con ocasión del COVID-19.
6. Recomendaciones.
7. Palabras finales y propuestas.
8. Anexos: Cuadro 2 y 3.

1. Introducción

El 24 de julio de 2018, en Puerto Vallarta, México, en el marco de la XIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, los presidentes del bloque (Chile, Colombia, México y Perú) y los presidentes y altos representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Mercosur), firmaron una Declaración Conjunta, cuyo objetivo es fortalecer los vínculos comerciales, económicos y sociales entre ambos bloques.

La Alianza del Pacífico (AP) y el Mercosur son los procesos de integración con mayor peso relativo en términos de PIB y población en Latinoamérica. En efecto, en conjunto estos 8 países representan el 81% de la población y el 86% del PIB de la región aproximadamente. Además, en conjunto suman el 89% de las exportaciones y el 88% de los flujos de entrada de Inversión Extranjera Directa de los países latinoamericanos y caribeños¹.

Es en ese contexto que los 8 países suscribieron esta Declaración, en la cual se comprometen a la preservación y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, a fomentar el libre comercio y el regionalismo abierto, entre otros asuntos; siendo quizás el punto 6 de esa Declaración el más ambicioso cuando se comprometen a *"...evaluar cómo continuar profundizando la relación comercial entre ambos bloques con miras a alcanzar un eventual Acuerdo Marco de Libre Comercio."* Y es bajo ese marco que establecen un Plan de Acción, que tiene como objetivo dar seguimiento y profundizar la integración entre ambas Partes, identificando diversas áreas de trabajo conjunto como la no aplicación de barreras no arancelarias innecesarias; fomentar las cadenas regionales de valor; incentivar la cooperación regulatoria; la promoción comercial y las MIPYMES; entre otros, y la facilitación del comercio. Este último tema es el objeto de estudio del presente informe, por lo que revisaremos las acciones definidas a implementar, los avances alcanzados y otros instrumentos internacionales vigentes relativos a la facilitación del comercio, que nos permitan determinar puntos de convergencia en el trabajo futuro.

¹ <https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercotur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/>

2. Plan de Acción de Puerto Vallarta entre los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur

El Plan de Acción considera el objetivo de concluir un Acuerdo Marco sobre Facilitación del Comercio entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, aunque sin estipular un plazo para ello. A la fecha, tal acuerdo no se ha concretado. Existe sobre la mesa una propuesta del Mercosur a sus socios del Pacífico, presentada en la XLII del Grupo de Alto Nivel de AP en octubre de 2017, no registrándose avances concretos aún.

Para los efectos anteriores, el Plan define una serie de acciones a implementar sobre diversos ámbitos, que revisaremos a continuación, dando cuenta de los avances registrados, y que utilizaremos como nuestra hoja de ruta:

2.1 El Operador económico Autorizado (OEA) y los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM). La Declaración considera tres acciones en este ámbito, a saber:

- *Avanzar en la implementación de Programas de Operador Económico Autorizado (OEA) en la región y fomentar el establecimiento de acuerdos de reconocimiento mutuo entre los programas de OEA y de los respectivos operadores autorizados;*
- *Intercambio de información sobre la operación de los programas de OEA entre los países de AP y del Mercosur, identificando mejores prácticas para la promoción de su utilización;*
- *Elaboración de un Plan de Trabajo para la suscripción de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre los países de AP y del Mercosur.*

La figura del OEA surge del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) del año 2005, y fue incorporada en el artículo 7.7 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC. Para revisar los avances en su implementación en los países de ambos bloques, podemos constatar en primer lugar que, a la fecha, 7 de los 8 países notificaron en Categoría A el artículo 7.7 del AFC (véase el cuadro 1), pero los

grados de implementación y sobre todo el ámbito de cobertura respecto de los operadores alcanzados difiere en cada uno de ellos².

Cuadro 1

Categorías de la Sección II del AFC

AFC Sección II Categorías	Categoría A	Categoría B	Categoría C
La Sección II contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado (TED) que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados (PMA) determinar cuándo implementarán las disposiciones del AFC e identificar las disposiciones que solo podrán implementar una vez que reciban asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. Para beneficiarse del TED, un miembro debe categorizar cada disposición del Acuerdo, como se define a continuación	Disposiciones que el miembro implementará cuando el AFC entre en vigor (o en el caso de un PMA dentro de un año después de la entrada en vigor).	Disposiciones que el miembro implementará después de un período de transición posterior a la entrada en vigor del Acuerdo.	Disposiciones que el miembro implementará en una fecha posterior a un período de transición posterior a la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la adquisición de asistencia y apoyo para la creación de capacidad.
		Para las disposiciones designadas como categorías B y C, el miembro debe proporcionar fechas para la implementación de las disposiciones	

Fuente: Autor, en base al AFC

² En Paraguay el programa OEA está en pleno proceso de implementación. Se espera lanzarlo en septiembre de 2020, abarcando a los agentes de carga y empresas de envíos expresos, de acuerdo la notificación de categoría C del AFC.

En cuanto a los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, y sin perjuicio de los acuerdos bilaterales que en este ámbito cada uno de los Miembros ha suscrito, destacando el caso de México³, un hito importante en esta materia lo ha marcado el ARM firmado por los Directores Generales de Aduanas de la AP, en Puerto Vallarta el 2018, con ocasión de la Cumbre Presidencial.

Mercosur, sin embargo, no se ha quedado atrás, y en noviembre de 2019, en Sao Paulo, Brasil, firmó un ARM entre sus Miembros, dando un paso importante en esta materia.

En cuanto a los avances registrados en el ámbito del ARM entre AP y Mercosur, el 7 de julio de 2019, en Lima, Perú, las Aduanas de los 8 países firmaron un Plan de Acción para la concreción de un ARM, y que está recibiendo apoyo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lamentablemente, esta iniciativa se vio paralizada con ocasión de las restricciones impuestas por el COVID-19, suspendiéndose las visitas de verificación en cada uno de los 8 países, pendiente a la fecha.

Llama la atención que además de todas las iniciativas anteriores, intra e inter bloques, también los mismos países, excluyendo a México, formen parte de otra iniciativa regional. Esta, que suma 11 miembros de la región, se denomina *Plan de Acción para el Reconocimiento Mutuo de los Programas OEA de las Américas y el Caribe*, suscrito el 2019 en la OMA⁴.

La pregunta que nos surge es acerca de la compatibilidad de los ARM (superpuestos), y además cómo las iniciativas de AP y Mercosur, y aquella firmada en la OMA, obtendrán los recursos necesarios y la atención de los donantes en este sentido.

Por otro lado, y siendo imposible analizar en este trabajo los alcances y beneficios de cada uno de los ocho programas, resulta muy claro visualizar las diferencias a lo menos en el número de empresas certificadas entre los Miembros. De acuerdo al

³ México cuenta con más de 900 empresas certificadas OEA, y 6 ARM con la República de Corea, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Israel y la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile).

⁴ Once Aduanas de América Latina y el Caribe suscribieron una Declaración en junio de 2019 en el contexto del Consejo General de la OMA en Bruselas, a efectos trabajar en pos de un Acuerdo de Reconocimiento Regional (RRA) de OEA. El acuerdo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay tiene el objetivo de impulsar el comercio intrarregional al hacerlo más simple, más rápido y más rentable para las empresas OEA. Hoy el proyecto cuenta con apoyo financiero y técnico de la Global Alliance for Trade Facilitation.

Compendio de Programas OEA de la OMA 2019⁵, México cuenta con 947 empresas certificadas, cubriendo a importadores, exportadores, agentes aduanales, transportistas, couriers, depósitos aduaneros, temporales y logísticos, zonas francas, y consolidadores de carga). Argentina solo ha certificado a 4 operadores (importadores y exportadores), mientras que Brasil cuenta con 272, Colombia 76, Uruguay 60, Perú 101, Chile 7 y Paraguay 1.

Adicionalmente, resultaría interesante verificar la matriz exportadora/importadora intra e inter bloques, y verificar si los operadores certificados, en especial, los importadores y exportadores OEA, están realizando operaciones con los países de ambos bloques y si obtienen beneficios concretos derivados de la certificación y del ARM.

2.2 Las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) y su interoperabilidad

- *Promover la interoperabilidad de las VUCE*

El desarrollo de las VUCE en el mundo y en la región en los últimos años ha sido explosivo. Ello responde quizás a la promesa de avanzar hacia una verdadera digitalización y simplificación del comercio exterior, y por ser un camino en la reducción de los tiempos y costos en los procesos de exportación e importación, donde en general América Latina ocupa lugares rezagados en los rankings Doing Business en materia de comercio transfronterizo⁶. El desarrollo de estas iniciativas en los 8 países es dispar, destacando las VUCE de Brasil⁷ y México, por la cantidad de transacciones y organismos vinculados.

En este ámbito, pareciera ser que la AP lleva cierta delantera, no solo porque el desarrollo de sus VUCE resulta a primera vista más homogéneo entre sus miembros, sino porque el propio Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la AP, en su Capítulo 5

⁵<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>

⁶ <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2019/LAC.pdf>, páginas 41 y siguientes.

⁷ La ventanilla única nacional del Brasil -Siscomex- se estableció en virtud del Decreto Presidencial Nº 660/1992. Los comerciantes y los agentes de aduanas registrados pueden acceder a ella en el sitio web <http://www.siscomex.gov.br>, utilizando un certificado digital. En ella participan 22 organismos. Comunicación de Brasil al CNF G/TFA/N/BRA/2/Add.1 2018.

sobre Facilitación del Comercio, considera el compromiso de avanzar hacia la interoperabilidad:

“ARTÍCULO 5.9: Ventanilla Única de Comercio Exterior

Las Partes implementarán y potenciarán sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (en lo sucesivo, denominadas “VUCE”) para la agilización y facilitación del comercio, y deberán garantizar la interoperabilidad entre éstas, a fin de intercambiar información que agilice el comercio y permita a las Partes, entre otras, verificar la información de las operaciones de comercio exterior realizadas. Para tal efecto, las Partes establecen el Anexo 5.9.”

En efecto, la AP inició el proyecto de interoperabilidad en 2016 con miras a conectar sus VUCE e intercambiar, en tiempo real, la información contenida en los principales documentos que acompañan las operaciones de comercio exterior. A la fecha, se han compartido más de 50.000 certificados y se espera que este número aumente con la transferencia de datos de la declaración aduanera, proceso que se espera culminar en 2020⁸.

En efecto, y de acuerdo a la Jefa de la unidad SICEX del Ministerio de Hacienda (VUCE Chile), Bárbara Matamala⁹, los trabajos de interoperabilidad en los países de la AP avanzan positivamente. *“Hoy SICEX interopera con las ventanillas únicas electrónicas de los países de la Alianza del Pacífico, esto es, Perú, Colombia y México, intercambiándose el 100% de certificados electrónicos fitosanitarios (emitidos en el caso de Chile por el Servicio Agrícola y Ganadero) y certificados de origen. Esto permite reducir un proceso que podía tomar en promedio 4 días, a unos pocos minutos. Durante el año 2020 se agregará a lo anterior, la implementación para el intercambio electrónico de datos de declaración aduanera que beneficiará los procesos de fiscalización y gestión de riesgos de las aduanas de cada país, y ya se trabaja en el certificado zoosanitario.”*

La situación en el Mercosur es un poco distinta, ya que sus desarrollos son más dispares. De ahí que uno de los objetivos en esta etapa del plan de acción sea hacer un levantamiento del estado de las VUCE en los 8 países. Este proyecto cuenta con el patrocinio del BID, que se ha convertido en un socio estratégico en el avance de esta iniciativa.

⁸ <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/conecto-alianza-del-pacifico-ventanillas-unicas-comercio/>

⁹ Entrevista telefónica realizada el 30 de julio de 2020.

Para María Luisa Carbonell, representante de Argentina en el CT2 Mercosur (Comité Técnico de Aduanas), *“la interoperabilidad aún se ve lejos, especialmente si se considera que los certificados de origen en Mercosur se rigen por la normativa de ALADI, y que por lo mismo tienen una serie de formalidades asociadas.”*¹⁰

Por ahora entonces, los avances de esta iniciativa están sujetos al diagnóstico que el BID está haciendo y cuyos resultados se esperan durante la primera parte de este segundo semestre de 2020.

2.3 Dentro del Plan de Acción se considera una serie de actividades como: **Realizar, en el segundo semestre de 2018, un taller de expertos en facilitación del comercio para, entre otros:**

- *Compartir buenas prácticas para la implementación del AFC;*
- *Intercambiar experiencias y buenas prácticas relativas a los Comités Nacionales de facilitación del comercio;*
- *Intercambiar experiencias en la implementación y expansión de sistemas de gestión de riesgo.*

En cuanto a la implementación del AFC, es importante revisar el estado de las notificaciones de las categorías realizadas de acuerdo con la Sección II del AFC de cada uno de los ocho países¹¹.

3. Referencia a las notificaciones hechas por los países de AP y Mercosur al AFC de la OMC, para identificar oportunidades de asistencia técnica y financiera conjunta (Ver Anexos, Cuadro 2)

A partir del análisis de las notificaciones de los 8 países que se presenta en el Cuadro 2 (Ver Anexos), es posible extraer algunas conclusiones preliminares:

De los 8 países, solo Paraguay (7) y Perú (1) mantienen disciplinas pendientes en Categoría C. En relación a la Categoría B, Argentina mantiene en proceso 3, Colombia 2, Paraguay 1, Perú 3 y Uruguay 1. En tanto, Brasil, Chile y México han notificado todas

¹⁰ Entrevista telefónica realizada el 13 de julio de 2020.

¹¹ La información ha sido obtenida de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm (30 de julio de 2020).

las disciplinas en Categoría A, a partir del 2019. En suma, desde 2014 se han producido avances importantes en cada uno de los países en alcanzar un mayor grado de cumplimiento.

- Solo a partir de un análisis aritmético, es posible reconocer espacios de asistencia en el tema de Resoluciones Anticipadas y en Procedimientos de Prueba. En el caso del art. 7.7, relativo a Medidas de facilitación para operadores autorizados, es posible identificar avances en el proceso de notificación de Brasil (última notificación en 2019) y Chile (2018). Paraguay, habiendo notificado su fecha de aplicación para 2020, ya ha implementado el programa para algunos operadores con la asistencia del USAID, y se encuentra en una etapa muy avanzada de cumplimiento. Se prevé que abrirá el programa para empresas de envíos expresos y agentes de carga durante el último trimestre de 2020.
- Otra disciplina que resulta interesante analizar es el artículo 8, *Cooperación entre los organismos que intervienen en frontera*, considerando que en los países del Cono Sur son de práctica habitual los denominados Acuerdos sobre Controles Integrados¹², de doble o única cabecera, tanto en los países del Mercosur como con Chile, Bolivia y Perú. Es especialmente relevante analizar este punto considerando que entre esos mismos países el tráfico terrestre resulta muy importante en su comercio intrarregional, y en efecto mantienen vigente el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT¹³), por lo que avanzar hacia mayores espacios de cooperación y coordinación interna y con los países vecinos en el ámbito de frontera resulta esencial a la hora de asegurar un comercio intrarregional más fluido.

¹² **Control Integrado de Frontera** se refiere a la modalidad de control donde los organismos de control fronterizos (migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios) realizan sus labores conjuntamente, sea de cabecera única (los controles de ingreso y salida se realizan en un solo recinto en uno de los países) o doble (los controles de salida e ingreso se realizan en dos recintos, uno en cada país). Supone el reconocimiento de competencias soberanas de los funcionarios de un organismo de control en el territorio de la otra Parte para los fines expresamente indicados en los tratados sobre controles integrados.

¹³ El ATIT fue suscrito en septiembre de 1990 en el marco del Tratado de Montevideo 1980, y sirve de marco jurídico para la prestación de servicios de transporte terrestre en 7 países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): **Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay**. Véase <http://www2.aladi.org/sitioAladi/facilitacionComercioTransporteATIT.html> Sería relevante revisar los principios y disciplinas contenidas en el ATIT con el artículo 11 del AFC, Libertad de Tránsito, a efectos verificar su concordancia. A modo de ejemplo, en número 5 del art. 11 del AFC dispone: “Se alienta a los Miembros a poner a disposición, cuando sea factible, infraestructuras físicamente separadas (como carriles, muelles de atraque y similares) para el tráfico en tránsito.” Esto no ocurre en la actualidad entre los países de AP y Mercosur que comparten frontera, pero se podría desarrollar a partir de las iniciativas de Corredores Bioceánicos.

En cuanto al intercambio de experiencias y buenas prácticas relativas a los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio (CNFC), cabe apuntar que los 8 países ya los han constituido, y llevaron a cabo en Montevideo el Primer Encuentro Latinoamericano de Comités Nacionales de Facilitación del Comercio¹⁴. Entre las conclusiones alcanzadas, los representantes de los países asistentes señalaron que los CNFC deberían estar conformados tanto por el sector público como por el privado, contar con la participación de las instituciones que regulan las medidas sanitarias, que la Aduana u otra institución relevante pueda funcionar como el secretariado técnico, y que se debería tomar en cuenta el balance de género a nivel de los miembros del CNFC.

No parece existir todavía la posibilidad de establecer un Comité de Facilitación Comercial a nivel de cada bloque, ni menos para los dos. Sin embargo, resultaría interesante explorar algún tipo de institucionalidad que pudiera dar seguimiento a las diferentes iniciativas consideradas en el Plan de Acción, así como las futuras. Esta sería una forma no solo de verificar la implementación de las medidas, sino también de explorar asistencias técnicas y financieras con organismos internacionales u otros donantes con proyectos binacionales o regionales. Ello, a efectos de hacerlos más atractivos, especialmente considerando los desafíos que están pendientes en materia de controles fronterizos terrestres, interoperabilidad de las VUCE y acuerdos de reconocimiento mutuo.

Por último, y en relación al intercambio de experiencias en la implementación y expansión de sistemas de gestión de riesgo, la Convención de Kioto Revisada sobre armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros, Norma 6.4., dispone que las Aduanas emplearán el análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento. A su vez, el AFC dispone en su artículo 7.4 que: *“Cada Miembro basará la gestión de riesgo en una evaluación del riesgo mediante criterios de selectividad adecuados. Esos criterios de selectividad podrán incluir, entre otras cosas, el código del Sistema Armonizado, la naturaleza y descripción de las mercancías, el país de origen, el país desde el que se expidieron las mercancías, el valor de las mercancías, el historial de cumplimiento de los comerciantes y el tipo de medio de transporte.”*

La gestión del riesgo es una de las herramientas más importantes dentro de una gestión aduanera moderna, que intenta “administrar el riesgo”, de manera tal que los

¹⁴ Comunicación del Uruguay G/TFA/W/22, de fecha 16 de marzo de 2020.

recursos de control pueden enfocarse en aquellos embarques, medios de transporte, operadores, etc., que representan un mayor nivel de incumplimiento, sea tributario, aduanero o de seguridad. Frente a la imposibilidad material de controlar todo, documental o físicamente, surge la necesidad de “afinar la puntería”, para por otra parte mantener un adecuado nivel de facilitación de aquellos que no representan un peligro. En este ámbito, el intercambio de información entre las Aduanas (avisos, sistemas de alertas), y la cooperación aduanera resultan esenciales. En la medida en que cuenten con más información, y de manera anticipada, como lo dispone el Marco SAFE de la OMA, las aduanas pueden alimentar sus sistemas de riesgo pudiendo clasificar a los operadores apenas estos ingresen a los sistemas o se presenten en las oficinas. De ahí que ambos instrumentos regionales consideren este asunto dentro de sus disposiciones: Art. 5.6 Administración o Gestión de Riesgos (AP) y Art. 9 (Mercosur). Pero además, los dos consideran un extenso artículo sobre cooperación aduanera y asistencia mutua, que tiene por finalidad, entre otras, intercambiar información para efectos de procurar una adecuada aplicación de la legislación aduanera, la facilitación de los procedimientos aduaneros, y la prevención, investigación y sanción de las operaciones contrarias a la legislación.

En este sentido, existen numerosos instrumentos multilaterales, regionales y bilaterales que establecen los mecanismos necesarios para el intercambio de información entre las Aduanas, como la Red RILO de la OMA¹⁵, el Convenio de Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP)¹⁶, de los cuales los 8 países son signatarios, los propios acuerdos de AP y Mercosur, y acuerdos bilaterales que tienen ese propósito¹⁷.

Sin embargo, los sistemas de intercambio de información que alimentan los sistemas de riesgo en base a solicitudes escritas, pueden ser muy lentos. Para María Luisa Carbonell, Coordinadora Nacional Alterna en el CT2 (Comité Técnico de Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio de Mercosur), existen instrumentos informáticos vigentes que son y podrían ser utilizados en esta convergencia como el Sistema INDIRA (Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros), ya aplicado entre Argentina Paraguay y Uruguay. INDIRA es un instrumento eficaz que

¹⁵ <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme/rilo.aspx>

¹⁶ <http://www.afip.gov.ar/institucional/Documentos/COMALEP.pdf>

¹⁷ http://www.aduana.cl/aduana/site/docs/20080711/20080711171847/tratado_dani27.pdf

permite la consulta en línea de los registros aduaneros de importación o exportación que permitiría mejorar los sistemas de gestión de riesgo en la región.

3.1 Avanzar en la implementación del certificado de origen digital de ALADI e intercambiar experiencias en el uso del certificado fitosanitario en la región

Mediante la Resolución N° 386/2011, el Comité de Representantes de la ALADI aprobó los procedimientos y especificaciones para la implementación del “Certificación de Origen Digital en el ámbito de la ALADI”, prevista en los regímenes de origen de los acuerdos celebrados al amparo del Tratado de Montevideo 1980 (TM80). A partir de esta decisión, los países Miembros de la ALADI han estado trabajando, bilateral o subregionalmente, con el propósito de esta implementación. Además de los necesarios ajustes informáticos, es necesario también trabajar sobre los aspectos normativos, ya que algunos acuerdos exigen la presentación del certificado de origen en papel y en original.

Como dijimos más atrás, los cuatro Miembros de la AP, a través de las ventanillas únicas, ya intercambian los certificados de origen digitalmente; así como los certificados electrónicos fitosanitarios, y trabajan en la implementación del intercambio electrónico de datos de la declaración aduanera y en el certificado zoosanitario. En tanto, los países del Mercosur han ido implementando el COD bilateralmente, existiendo experiencias entre Argentina - Brasil, Argentina - Uruguay, y también con Chile¹⁸. Creemos que en la medida que existen procedimientos comunes, establecidos por la ALADI en este caso, el avance que puede registrarse será más homogéneo, con la posibilidad en el futuro cercano de incluirlos a todos bajo una plataforma única para el intercambio de los COD.

¹⁸ <https://www.afip.gob.ar/cod/>

4. Análisis de las disciplinas de facilitación de comercio contenidas en el Protocolo Adicional AP (Capítulo 5) y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en 2014 y vigente desde 2016, estableció disciplinas en relación con la facilitación del comercio. En específico, su Capítulo V se denomina “Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera”. En contraste, el Mercosur no desarrolló un instrumento sistemático sobre facilitación del comercio sino hasta 2019, sin perjuicio de diversas decisiones que se fueron dictando previamente. Mediante la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 29/19, los miembros suscribieron el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, no incorporado aun en sus legislaciones internas¹⁹. Sin pretender hacer un análisis detallado de las disposiciones contenidas en ambos instrumentos jurídicos, en el Cuadro 3 (Ver Anexos) es posible apreciar la correlación de sus disciplinas, junto con las referencias correspondientes al AFC de la OMC.

5. Medidas de facilitación o restrictivas del comercio dictadas con ocasión del COVID-19

A partir de marzo de 2020, muchos Gobiernos comenzaron a dictar una serie de regulaciones que en un principio establecieron ciertas restricciones al comercio internacional, fundamentalmente cerrando sus fronteras al tráfico de pasajeros internacionales. En tanto, la carga tuvo que esperar ser incluida dentro de aquellas actividades decretadas como esenciales, dado que las mismas se decretaron caso a caso, y sin ninguna orientación por parte de los organismos internacionales. La industria intentaba justificar su inclusión dentro de las actividades consideradas esenciales, a efectos de no interrumpir la cadena de suministro de aquellos bienes considerados críticos, como medicamentos, mascarillas y respiradores, entre otros.

Una segunda cuestión fueron las restricciones a las exportaciones de estos mismos productos, sean prohibiciones o la necesidad de obtener autorizaciones especiales²⁰,

¹⁹ <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

²⁰ Decreto 405/2020 (Argentina): los productos para prevención y tratamiento contra el Covid19 (protectores respiratorios, guantes, respiradores, aparatos de monitoreo, alcohol,) requieren autorización de exportación del Ministerio de Desarrollo Productivo con la intervención del Ministerio de Salud; y Decreto 462 de 22 de marzo de

que fueron dictadas sin ningún tipo de armonización o consulta con los demás países integrantes de cada bloque. En este punto se reveló la inexistencia de marcos normativos multilaterales, o al menos regionales, que fuesen capaces de dar ciertas directrices en el contexto de la emergencia sanitaria.

Paralelamente, los miembros de ambos bloques comenzaron a adoptar medidas de facilitación comercial, que por un lado, eximían de derechos aduaneros a los insumos críticos²¹, y por otro, facilitaban su circulación transfronteriza. Entre estas últimas se encuentran el establecimiento de procedimientos digitalizados²²; la no obligatoriedad de realizar controles sanitarios²³, y la no aplicación de sanciones durante el periodo de emergencia²⁴. Estas acciones de algún modo volvieron a reflejar una falta absoluta de coordinación entre los países miembros de los bloques comerciales.

El escenario descrito demostró dos cuestiones importantes. Por una parte, la falta de un marco normativo multilateral o regional de emergencia que fuese aplicable en este tipo de circunstancia. Por otra parte, la adopción por los países de ambos bloques de un abanico de medidas de facilitación que, siendo algunas esencialmente temporales, valdría la pena extender con posterioridad a la pandemia. Entre ellas se cuentan la digitalización, el uso de las VUCE para productos críticos, inspecciones no invasivas utilizando medios electrónicos, beneficios para los OEA en tiempos de pandemia, entre otras.

2020 (Colombia): queda prohibida la exportación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19

²¹ Decreto 551, de 15.04.20 Colombia, que dispone la exención del IVA a la importación para un listado de 211 de bienes; Decreto Supremo 051/2020 Perú, establece tasa de derechos arancelarios aplicables a la importación de bienes vinculados a la declaratoria de Emergencia Sanitaria.

²² Resolución 2302, 24.0 SNA Chile, que autoriza a practicar revisión documental, en vez de revisión física, y el envío de documentos por correo electrónico en vez de papel.

²³ ANMAT Argentina dispuso la no intervención en la importación sobre barbijos (mascarillas) y guantes por un periodo de 60 días: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/intervencion-de-importacion-barbijos-tapabocas-y-guantes-de-examinacion>; Of. Circ. de Aduanas Chile 174 29.05 y Of. Ord 1023. del ISP: se establecen medidas de facilitación para el ingreso de mascarillas y otros insumos: <http://www.aduana.cl/oficio-circular-n-174-29-05-2020/aduana/2020-05-29/150918.html>

²⁴ Resolución de SUNAT Aduanas 6-2020/300000 (Perú): aprueban facultad discrecional para no determinar ni sancionar infracciones previstas en la ley general de aduanas cometidas durante la emergencia sanitaria.

6. Recomendaciones

6.1 Multiplicidad de instrumentos bilaterales o regionales con contenido de facilitación del comercio entre los miembros de ambos bloques

Los 8 miembros de la AP y el Mercosur son también parte de la ALADI, y en ese ámbito mantienen vigentes diversos mecanismos de integración, tanto bilaterales como subregionales. Entre ellos se destacan los acuerdos de complementación económica²⁵ (ACE) y el ATIT. Además, los Miembros de la AP mantienen vigentes bilateralmente tratados de libre comercio que contiene normas sobre facilitación del comercio. Adicionalmente, en los últimos años, algunos miembros de Mercosur han venido suscribiendo instrumentos bilaterales fuera del bloque, como los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile con tres de sus miembros (Argentina, Brasil y Uruguay), manteniendo vigente el ACE N° 35 Chile – Mercosur. Cada uno de estos tres acuerdos contiene un capítulo de Facilitación del Comercio.

En suma, existe una multiplicidad de instrumentos de integración vigentes entre los miembros de ambos bloques, sean bilaterales o regionales, que contienen disposiciones en materia de facilitación de comercio. Por ello, la construcción de una agenda en esta materia debe considerar la armonización de las disciplinas pertinentes en cada cuerpo normativo, a efectos de no generar disposiciones contradictorias o en conflicto.

6.2 Disciplinas en las cuales se registran avances importantes

Hay ciertas disciplinas respecto de las cuales existe una voluntad política y elementos técnicos y en las cuales ya es posible apreciar avances en la convergencia y la integración de ambos bloques, como el OEA, la VUCE y la certificación digital. La posibilidad de concretar en un mediano plazo el ARM de OEA es cierta; sin embargo, resta por evaluar la compatibilidad de los distintos programas nacionales, el ámbito de cobertura y el alcance en términos de los beneficios concretos para los operadores. Valdría la pena evaluar la creación de un “cuarto adjunto” en este proceso, como en las negociaciones comerciales, con los operadores OEA que acompañen un proceso de ARM, a efectos de obtener de éste los mejores resultados.

²⁵ ACES <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR>

6.3 Disciplinas pendientes

Existen materias que los miembros de ambos bloques no desarrollan y ni siquiera nombran en sus notificaciones del AFC y tampoco en sus acuerdos regionales, y que sin embargo resultan de suma importancia para la comunidad comercial. Este es el caso del tema de las sanciones, incluyendo bajo este término los delitos aduaneros (contrabando y fraude) y las infracciones administrativas (multas). La aplicación de sanciones, sobre todo en el ámbito administrativo, por parte de las Aduanas u otros órganos administrativos de control debe desarrollarse de conformidad con los principios que el AFC menciona en su artículo 6.3. Entre estos se destacan los siguientes: principio de legalidad (los delitos e infracciones y sus sanciones deben estar claramente descritos en la ley; no debe existir falta de precisión o amplitud en la descripción de los tipos penales o infraccionales); la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones; disociar absolutamente los incentivos monetarios a los funcionarios de control o los objetivos de recaudación de la determinación de multas; y la posibilidad de tener recursos administrativos y judiciales de fácil tramitación para no desincentivar los procesos de reclamos; entre otros.

Quizás una de las cuestiones más importantes en esta materia sea introducir con mayor fuerza el concepto de “cumplimiento voluntario” en Aduanas, que no lo vemos desarrollado, teniendo en cuenta el Marco Normativo de la OMA sobre Cumplimiento Voluntario²⁶. La visión de una Aduana “concentrada” en sancionar es arcaica; debiendo pasar a un estado distinto, teniendo como objetivo promover el cumplimiento voluntario de los operadores comerciales, a través del establecimiento de mecanismos de “autodenuncia”, programas de capacitación, resoluciones anticipadas, procedimientos simples, publicidad, entre otros. La promoción y el desarrollo del cumplimiento voluntario es un camino más eficaz para aumentar la recaudación y crear climas de confianza y desarrollo con el sector privado, tan escasos a veces en la región.

Muchos de los elementos de una política de cumplimiento voluntario están descritos en las normas de facilitación que revisamos en este informe, pero creemos que hay en este punto, una oportunidad importante cuando hablamos de convergencia. Se trata de que los miembros de ambos bloques puedan tratar el concepto de “cumplimiento voluntario” con una mirada más integral, compartiendo experiencias

²⁶ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/ecp/2015/voluntary_compliance_framework_en_publish.pdf?la=es-ES

internacionales y cambiando paradigmas que resultan anticuados y pesados para las propias administraciones. Esta cuestión va más allá del ámbito regulatorio: se trata de romper estereotipos en la relación público –privada.

Otro asunto relevante que ambos bloques podrían revisar con mayor detención es el comercio electrónico. Llama la atención que el AFC de Mercosur no se refiera a este tema. En tanto, el Capítulo 5 del Protocolo Adicional de la AP tampoco lo hace, si bien dicho acuerdo contiene un capítulo específico referido al Comercio Electrónico (Cap. 13). El e-commerce pasó hace mucho de ser una cuestión menor en el comercio internacional. Es un fenómeno creciente y complejo, que toca a las puertas de los Estados de manera urgente. En efecto, la OMA viene trabajando en este tema hace un tiempo, habiendo creado el Marco de normas relativas al comercio electrónico transfronterizo del cual han emanado diversas directivas²⁷. La pandemia del COVID-19 no ha hecho más que relevar este asunto, dado el aumento de las transacciones a través de plataformas electrónicas, tanto nacionales como internacionales, debido a las restricciones a los desplazamientos. Paralelamente, el comportamiento de los consumidores seguirá profundizando este tipo de comercio, en la medida en que se incorporan los “nuevos consumidores” y la logística asociada a este tipo de intercambios se desarrolla rápidamente de la mano de las plataformas y las empresas de envíos expresos.

El comercio electrónico ha venido a “democratizar” el comercio internacional, permitiendo a los ciudadanos convertirse en exportadores e importadores (en sus modalidades C2C y B2C²⁸), y abriendo las puertas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que encuentran en esta nueva forma de comercio mayores posibilidades de insertarse en él, dados los menores costos de entrada y la logística asociada. Pero, por otro lado, este tipo de transacciones representa un desafío enorme para las administraciones de aduanas, que se enfrentan a volúmenes de comercio “*atomizados*” (millones de pequeños envíos) de usuarios sobre los cuales resulta más difícil cumplir perfiles de riesgo, al ser operadores ocasionales e intermitentes del sistema. El desafío entonces es múltiple. Se trata primero de tratarlo, de regular de forma adecuada una manera de hacer comercio que solo se incrementará con el tiempo, y que puede tener ventajas importantes para las

²⁷ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-cross_border-e_commerce_es.pdf?db=web

²⁸ En el e-commerce C2C (envíos de consumidor a consumidor); B2C (envíos de comercio a consumidor) y B2B (envíos de comercio a comercio)

MIPYMES, en la medida que en su regulación puedan integrarse no solo a las empresas, sino a las plataformas electrónicas, la industria de envíos expresos y la logística en general. Será necesario pensar en procedimientos especiales para este tipo de envíos, potenciar la conexión con las VUCE y trabajar en un sistema de gestión de riesgo adecuado para este tipo de comercio.

El comercio electrónico representa una oportunidad para que la AP y el MERCOSUR trabajen conjuntamente en soluciones innovadoras que den cuenta de una realidad, pero también de una necesidad, en la medida que puede ser un vehículo para aumentar el comercio entre ambos bloques y beneficiar a sus empresas. Para ello, se deberá considerar una mayor digitalización de los procesos, sistemas de información anticipada, gestión de riesgo, intercambio de información entre las aduanas y con los demás organismos de frontera, y procedimientos y canales especiales, entre otros elementos.

6.4 MIPYMES, cadenas de valor y reglas de origen

Las MIPYMES concentran una gran cantidad de empleos, y son reversa, muchas veces) de valores sociales y culturales tradicionales (artesanos, campesinos); pero su grado de integración en el comercio internacional es todavía, desde el punto de vista regional, muy escaso. Por ello, resulta esencial desarrollar disciplinas comerciales que respondan a las necesidades de este tipo de empresas (procedimientos más expeditos, canales especiales, certificaciones que aseguren procesos de salida y entrada mutuamente reconocidos, entre otras). Sin embargo, solo hay una referencia en el AFC de Mercosur a las MIPYMES, a propósito de la publicación anticipada.

Que ambos bloques comerciales puedan tratar de una manera holística a las MIPYMES es sin duda un desafío pendiente. Por eso es necesario revisar los capítulos de reglas de origen y verificar su grado de flexibilidad para este tipo de empresas, revisando las disciplinas sobre acumulación de origen para aumentar las posibilidades de construir cadenas de valor intrarregionales. Asimismo, se requiere facilitar el acceso de estas empresas a las plataformas de comercio electrónico y a medios de transporte y financiación.

6.5 El COVID-19 y sus efectos en el comercio internacional

Ya apuntamos algunas consecuencias que la pandemia del COVID-19 provocó en el comercio internacional y en las regulaciones. Parece razonable entonces, que uno de los ámbitos de trabajo de ambos bloques sea abocarse a la creación de protocolos o directrices comunes a la hora de enfrentar este tipo de situaciones de emergencia o pandemia. Entre los temas a abordar se podrían incluir los siguientes: definir con anterioridad los sectores de la industria considerados esenciales, a efectos de darle continuidad a la cadena logística con reconocimiento regional; coordinar procedimientos de contingencia en las fronteras comunes que permitan el tránsito expedito de medios de transporte, para que no sucedan situaciones como las acontecidas en Centroamérica o Uruguay a propósito de regulaciones restrictivas dictadas con ocasión del COVID-19; definir procedimientos comunes en materia de ingreso de insumos críticos (medicamentos, vacunas, respiradores) o donaciones que permitan un ingreso más expedito, potenciando las VUCE por ejemplo; acordar beneficios especiales para los OEA en tiempos de emergencia; y avanzar hacia procesos que incorporen mayor digitalización en toda la cadena, incluyendo revisiones no intrusivas.

7. Palabras finales y propuestas

Las oportunidades que abre la convergencia entre la AP y el MERCOSUR en materia de facilitación del comercio son muy importantes. Además de tratarse de los dos bloques con mayor peso económico y comercial dentro de la región, la convergencia entre ambos se da en un contexto donde el comercio internacional está cambiando, lo que abre oportunidades para innovar desde el punto de vista regulatorio. Hoy existen instrumentos internacionales ratificados por los miembros de ambos bloques que pueden ayudar en las modificaciones necesarias de sus normativas, y también redes de donantes interesados en apoyar esos procesos.

Para finalizar, podemos resumir algunas propuestas que pueden ser analizadas en el contexto de esta convergencia:

Cuadro 4

Principales oportunidades para la convergencia entre la AP y el MERCOSUR en facilitación del comercio

Ámbito	Acciones sugeridas
OEA	Hacer un levantamiento de los beneficios concretos que han obtenido las empresas derivados de la certificación OEA y las expectativas que tienen de los ARM.
Compatibilidad de los ARM	Verificar la compatibilidad del posible ARM entre los dos bloques y el ARM regional.
VUCE	Continuar con el levantamiento del estado actual de las VUCE en los 8 países, a efectos de determinar la posibilidad de interoperar.
Cooperación entre los organismos que intervienen en frontera	Continuar estudiando posibilidades de mayor integración, en especial, a nivel de transporte terrestre y multimodal, que impliquen procedimientos más expeditos en frontera.
Comité de Facilitación del Comercio	Explorar algún tipo de institucionalidad a nivel interbloques que pudiera dar seguimiento a las diferentes iniciativas consideradas en el Plan de Acción de FC.
Sistemas de intercambio de información que mejoren los sistemas de gestión de riesgo	Continuar explorando posibilidades de intercambio en línea de información y de inteligencia (blockchain) entre las Aduanas y otros organismos de frontera para mejorar la gestión de riesgos.
E-commerce	Diseñar estrategias conjuntas que regulen esta forma de comercio, permitiendo una mejor inserción de las MIPYMES.
Cumplimiento voluntario	Adoptar una estrategia regional para promover el

	cumplimiento voluntario de las normas aduaneras y del comercio internacional en general, que focalice su atención en fomentar el cumplimiento voluntario por parte de los operadores comerciales.
Protocolo de emergencia	Desarrollar directivas armonizadas que permitan responder con mayor eficiencia regulatoria a las crisis provocadas por pandemias u otras catástrofes, que consideren canales expeditos para los insumos críticos.

Fuente: Autor